MODERNISATION DU SÉNAT : ALLER DE L'AVANT

AVRIL 2018

Rapport provisoire du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat – Partie II

L'honorable Stephen Greene, président
L'honorable Serge Joyal, C.P., vice-président
L'honorable Thomas Johnson McInnis, vice-président

SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : MDRN@sen.parl.gc.ca
Sans frais : 1-800-267-7362
Par la poste : Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante
www.senate-senat.ca/mdrn

Le Sénat est présent sur Twitter : **@SenateCA**, suivez le comité à l'aide du mot-clic **#MDRN**

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ 2
ORDRE DE RENVOI 3
I. INTRODUCTION 6
II. QU'EST-CE QUE LE SYSTÈME DE WESTMINSTER? 7
III. LA VERSION CANADIENNE DU GOUVERNEMENT DE WESTMINSTER 11
IV. LES GOUVERNEMENTS DE WESTMINSTER DANS LE MONDE 16
A. Le Royaume-Uni 16
B. L'Australie 18
C. La Nouvelle-Zélande et l'Écosse 19
V. CONCLUSION 20
ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS 22

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Stephen Greene, *président*
L'honorable Serge Joyal, C.P., *vice-président*
L'honorable Thomas Johnson McInnis, *vice-président*

Les honorables sénateurs :

Tony Dean
Art Eggleton, C.P.
Linda Frum
Frances Lankin, C.P.
Ghislain Maltais
Paul J. Massicotte
Elaine McCoy
Percy Mockler
Carolyn Stewart Olsen
Josée Verner, C.P.
David M. Wells

Membres d'office du comité :

L'honorable Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare), (ou Grant Mitchell)
L'honorable Larry W. Smith (ou Yonah Martin)
L'honorable Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer)
L'honorable Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :

Les honorables sénateurs Beyak, Black, Bovey, Carignan, C.P., Cools, Cormier, Cowan, Dagenais, Day, Deacon, Duffy, Dupuis, Forest, Fraser, Gagné, Gold, Greene, Johnson, MacDonald, Marshall, Marwah, McIntyre, Mercer, Mitchell, Neufeld, Ngo, Oh, Omidvar, Plett, Poirier, Pratte, Ringuette, Seidman, Sinclair, Tannas, Tardif et Tkachuk.

Membres du personnel :

Marc-André Roy et David Groves, analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement
Blair Armitage, greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 11 décembre 2015 :

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cowan appuyée par l'honorable sénatrice Fraser,

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel;

Que le comité soit composé de quinze membres, désignés par le Comité de sélection, et que le quorum soit constitué de cinq membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes, à obtenir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'experts externes;

Que, nonobstant l'article 12-18(2)b)(i) du Règlement, le comité soit habilité à se réunir du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à faire rapport de temps à autre et à présenter son rapport final au plus tard le 1er juin 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 17 mai 2016 :

L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Andreychuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le vendredi 11 décembre 2015, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 1er juin 2016 au 15 décembre 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 12 décembre 2016 :

L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Marshall,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 17 mai 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 15 décembre 2016 au 30 juin 2017.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 19 juin 2017 :

L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénateur McIntyre,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le lundi 12 décembre 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 30 juin 2017 au 15 décembre 2017.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 28 novembre 2017 :

L'honorable sénateur Greene propose, appuyé par l'honorable sénatrice Verner, C.P.,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le lundi 19 juin 2017, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 15 décembre 2017 au 29 juin 2018.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La greffière du Sénat,
Nicole Proulx

I. INTRODUCTION

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat (le Comité) est heureux de déposer la Partie II de son étude sur les règles, les procédures et les pratiques qui guident le Sénat dans la conduite de ses travaux parlementaires ainsi que les sénateurs dans la conduite de leurs fonctions parlementaires.

En octobre 2016, le Comité a déposé la Partie I de son étude. Le rapport, intitulé *La modernisation du Sénat : Aller de l'avant (Partie I)*, qui porte principalement sur l'égalité des sénateurs et la nécessité de s'adapter au nombre croissant de sénateurs indépendants, contenait 21 recommandations, notamment sur la mise en place d'un processus pour l'élection du Président, la télédiffusion des délibérations du Sénat ainsi que la reconnaissance de caucus sans affiliation politique au sein du *Règlement du Sénat du Canada*.

Alors qu'il préparait son premier rapport, le Comité a entrepris de cerner les éléments d'importance émergeant de ses travaux ainsi que les enjeux à approfondir. Une question fondamentale s'est dégagée de l'exercice : quelles sont, s'il y a lieu, les grandes orientations et les exigences du « système de Westminster »?

De cette question transpire la préoccupation suivante, exprimée dans des commentaires et autres documents : la poursuite de la modernisation du Sénat pourrait compromettre l'engagement du Canada à l'égard du système de Westminster, soit le modèle parlementaire pensé par le Royaume-Uni et adopté par un grand nombre de ses anciennes colonies, y compris le Canada.

Comme l'indique la Partie I de son étude, le Comité s'est donné deux grands objectifs. Le premier consiste à convenir d'un ensemble de principes essentiels reflétant une compréhension commune de la nature du Sénat et de sa place au sein du système parlementaire canadien. Ces principes sont les suivants : second regard attentif, bicaméralisme, indépendance, démocratie, préservation des droits et des privilèges du Parlement et des parlementaires, égalité, représentation des régions, représentation des minorités.

Le deuxième objectif consiste à reconnaître clairement la mission confiée au Comité, soit « examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel ». On peut lire ce qui suit dans la Partie I de l'étude :

> [L]e type de réforme envisagé dans l'ordre de renvoi à l'origine de la constitution de ce comité doit être axé sur la « modernisation ». Le choix des mots a été mûrement réfléchi et il est important à plusieurs égards. D'abord, en optant pour ce

> terme, on admet que, dans les faits, on pourra difficilement mettre en œuvre des réformes constitutionnelles fondamentales sans une certaine participation des provinces. Ensuite, ce mot exprime la volonté ferme, tant de la part de la population canadienne que des sénateurs eux-mêmes, de procéder rapidement pour instaurer des changements que le Sénat aura le pouvoir de mettre en œuvre. Enfin, il laisse entendre que l'on reconnaît que les façons dont le Sénat fonctionne et exerce ses fonctions parlementaires sont remises en question et ne permettent peut-être plus de répondre aux nécessités d'un Sénat moderne[1].

Autrement dit, l'un des piliers des travaux du Comité est que le processus de modernisation n'est pas une remise en question des fondements constitutionnels du Sénat canadien. Ainsi, pour la bonne marche du projet de modernisation, il est devenu clair qu'il fallait mieux comprendre ces fondements. Par exemple, de quelle façon les Canadiens doivent-ils interpréter l'énoncé du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* établissant que le Parlement du Canada est doté d'une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni »? Plus précisément, quelles sont les caractéristiques fondamentales du système de Westminster et quelles sont les restrictions qui s'appliquent, s'il y a lieu, à la modernisation des procédures et des activités du Sénat?

II. QU'EST-CE QUE LE SYSTÈME DE WESTMINSTER?

Pour répondre notamment à cette question, le Comité a invité plusieurs témoins à comparaître, y compris d'anciens sénateurs et des sénateurs en poste, des chercheurs universitaires et des spécialistes du Canada et de l'étranger, ainsi que des parlementaires étrangers. Les témoins ont exprimé des points de vue variés.

Le sénateur Joseph Day, par exemple, a affirmé que le « modèle fondamental de Westminster » a besoin d'un groupe au gouvernement pour présenter des lois du gouvernement et faire valoir des arguments en faveur de ces lois, et d'un autre groupe, l'opposition, pour remettre en question ces lois en présentant les points de vue opposés[2]. Par conséquent, a-t-il conclu, toute réforme des procédures ou des pratiques du Sénat qui éliminerait la présence du groupe du gouvernement et du groupe de

---

[1] *Ibid.*, p. 1.

[2] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 8, *Témoignages*, 30 novembre 2016.

l'opposition (bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement de l'opposition « officielle ») viendrait contrer les piliers fondamentaux du système parlementaire canadien.

Le sénateur Claude Carignan abonde dans le même sens, ajoutant que les Pères de la Confédération « ont délibérément choisi d'organiser le Sénat en se basant sur [le] modèle [de Westminster], avec un côté gouvernemental et un côté d'opposition[3] ».

Dans la même veine, Gary Levy a soutenu que la caractéristique distinctive du modèle de Westminster est le concept de l'opposition loyale de Sa Majesté et a souligné que le Parlement est « par-dessus tout un mécanisme d'opposition[4] ». À son avis, même si la logique de l'opposition s'applique plus clairement à une chambre basse élue, la présence d'une chambre haute complètement indépendante demeurerait incohérente par rapport au système de Westminster[5].

Par contraste, la sénatrice Elaine McCoy a dit penser que le modèle de Westminster est extrêmement souple et variable et que le Sénat lui-même est une chambre unique parmi les parlements de type Westminster. À son avis, il est peu utile de se référer au modèle de Westminster pour encadrer le processus de modernisation du Sénat ou pour y trouver des repères normatifs[6].

Thomas Hall, ancien greffier à la procédure de la Chambre des communes, a fait valoir que le régime de Westminster « se trouve à la Chambre des communes » et que la Chambre des communes est le « centre de gouvernement responsable et la Chambre de confiance » et que le régime de Westminster n'a absolument pas besoin d'une chambre haute[7]. À son avis, la seule condition applicable à toute chambre haute d'un système de Westminster est qu'elle doit être subordonnée politiquement à la chambre basse – autrement, il serait impossible de faire fonctionner un gouvernement responsable, c'est-à-dire un gouvernement qui doit rendre des comptes à la Chambre des communes[8].

Le professeur Philippe Lagassé, spécialiste de la démocratie parlementaire, a offert un point de vue complémentaire. Selon lui, puisqu'il existe dans le monde de nombreux

---

[3] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 6, *Témoignages*, 19 octobre 2016.
[4] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 10, *Témoignages*, 1er mars 2017.
[5] *Ibid.*
[6] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 7, *Témoignages*, 16 novembre 2017.
[7] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 10, *Témoignages*, 1er mars 2017.
[8] *Ibid.*

modèles différents du système de Westminster, il serait plus approprié et utile que la discussion porte « sur le système de Westminster au Canada plutôt que sur le système de Westminster en général[9] ». Selon lui, le système de Westminster n'est pas un système fixe et immuable, mais plutôt un ensemble de principes. À son avis, par exemple, l'« opposition structurée ou institutionnalisée » est une caractéristique positive du système de Westminster et non une « contrainte incontournable » dans le cadre d'une réforme du rôle des partis politiques, du gouvernement et de l'opposition au Sénat, puisqu'il ne s'agit pas d'une chambre habilitée à voter ou à refuser la confiance[10]. Pour M. Lagassé, il ne s'agit pas de déterminer si le modèle de Westminster permet d'effectuer une réforme, mais plutôt d'établir si la réforme elle-même est souhaitable : « Vous avez la liberté de renoncer à cela si vous le voulez tout en ayant un système de Westminster. La question qui se pose est la suivante : Croyez-vous toujours que ce modèle est essentiel dans le cadre de votre travail? Est-ce qu'il facilite vos travaux[11]? »

Une récente recherche universitaire sur les gouvernements de Westminster va dans le sens de l'analyse de M. Lagassé. Dans leur étude intitulée *Comparing Westminster*, R.A.W. Rhodes, John Wanna et Patrick Weller examinent, dans l'histoire, les définitions qui ont été formulées sur le système de gouvernement de style Westminster. Les auteurs indiquent d'abord que le terme « Westminster » sert à qualifier une version d'inspiration britannique du parlementarisme distincte des autres régimes législatifs et présidentiels[12]. Ils observent toutefois ceci :

> On ne s'entend pas sur la définition de « Westminster » ni sur l'existence d'un noyau de pratiques essentielles. Certains constitutionnalistes et autres spécialistes estiment que l'adjectif Westminster représente un ensemble de relations entre l'organe exécutif et le Parlement, où les principaux membres de l'organe exécutif devraient provenir du bassin de députés. La principale caractéristique ici est que le Parlement détermine qui forme le gouvernement et pendant combien de temps ils en feront partie, et que le Parlement limite en grande partie ce que l'organe exécutif peut faire. D'autres utiliseront souvent l'expression « modèle de Westminster » de façon normative et nostalgique pour définir la façon dont, à leurs yeux, le gouvernement devrait fonctionner. [...] Bien que des notions idéalisées de la tradition

[9] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 8, *Témoignages*, 14 décembre 2016.
[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*
[12] R.A.W. Rhodes, J. Wanna et P. Weller, *Comparing Westminster*, Oxford University Press, 2011, p. 1 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

> de Westminster existent, ces modèles idéalisés offrent une valeur d'analyse limitée[13].

Ce que les auteurs laissent entendre, c'est que le modèle de Westminster ne fait que *décrire* la façon de penser et d'organiser un gouvernement. Pour eux, le modèle se veut un ensemble de croyances et de coutumes créant des attentes et permettant l'adoption de pratiques qui guident et justifient les façons de faire[14]. Au fil du temps, les postulats, attentes et pratiques inspirés du modèle de Westminster se sont mêlés aux traditions locales des anciennes colonies britanniques pour créer une nouvelle forme répondant aux besoins particuliers et permettant l'atteinte des objectifs de ces structures politiques[15].

Les auteurs affirment que le modèle de Westminster décrit un régime comportant quatre grandes traditions :

- la prérogative royale (ce qui, d'après le Comité, comprend une référence à la présence de la Couronne au sein du Parlement et son rôle dans le maintien de la continuité du système parlementaire);
- le gouvernement responsable;
- la bureaucratie constitutionnelle (expression utilisée par les auteurs pour parler d'une administration publique neutre et permanente);
- le gouvernement représentatif[16].

Pour ce qui est de l'organe législatif, les auteurs énumèrent un certain nombre d'éléments distinctifs du modèle de Westminster :

- la souveraineté du Parlement;
- le rôle à l'égard du soutien de l'organe exécutif (confiance et légitimité, soutien pour l'élaboration des lois, examen et règlement des différends);
- la présence de la seconde chambre, ou chambre haute, qui n'est pas habilitée à prendre un vote de confiance, mais qui peut avoir de multiples rôles, notamment assurer la diversité de la représentation, la profondeur des délibérations et la fonction d'examen et de surveillance du pouvoir exécutif;
- la présence d'un gouvernement en attente, dans le cas où le titulaire du pouvoir perdrait la faveur ou la confiance, ce que les auteurs appellent l'opposition loyale (ou opposition officielle);

---

[13] *Ibid.*, p. 3.
[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*, p. 219.
[16] *Ibid.*, p. 17.

- un rôle à titre d'organe représentatif à partir duquel le pouvoir exécutif est composé et à titre de tribune pour l'expression des intérêts des partis[17].

De façon générale, les témoignages recueillis par le Comité soutiennent la thèse suivante : le système de Westminster, plutôt qu'une norme fixe et restrictive, est un ensemble de principes adaptables aux réalités particulières du pays ou de la communauté auquel on l'applique. À titre d'exemple, le professeur David Docherty a fait référence aux assemblées législatives du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, qui fonctionnent selon un système de gouvernement non partisan fondé sur le consensus, pour mettre en évidence les différences considérables que le système peut tolérer :

> Mais je pense qu'il ne faut pas oublier qu'on n'a pas reconnu la souplesse ni l'adaptabilité du système parlementaire de Westminster. À plus petite échelle, nous avons deux gouvernements inspirés du modèle de Westminster au Canada dans deux des territoires, et ils n'ont pas de partis. Les gens sont élus comme indépendants et ils votent pour ceux qui feront partie du Cabinet, et cela semble bien fonctionner[18].

Ainsi, pour paraphraser les propos de M. Lagassé, il est plus utile – pour l'examen des engagements constitutionnels du Canada – de considérer le modèle de Westminster comme un ensemble de *principes* que nous appliquons à notre propre contexte plutôt qu'un *système* unique et immuable s'appliquant de la même manière partout dans le monde[19]. Autrement dit, la question que l'on pourrait se poser dans le cadre de la modernisation du Sénat pourrait être la suivante : Quelles sont les grandes lignes et les exigences de la version canadienne du gouvernement de Westminster?

III. LA VERSION CANADIENNE DU GOUVERNEMENT DE WESTMINSTER

Comme le montrent les témoignages recueillis par le Comité sur le modèle de Westminster, et plus particulièrement sur sa souplesse et sa malléabilité, l'évolution du système de Westminster au Canada montre parfaitement qu'il peut être modulé en fonction des conditions et des exigences des territoires où il s'applique, soit ici à une fédération de provinces possédant chacune des caractéristiques distinctives.

---

[17] *Ibid.* Voir chapitre 7, « Parliaments and Representation ».
[18] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 7, *Témoignages*, 23 novembre 2016.
[19] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 8, *Témoignages*, 14 décembre 2016.

Même si la *Loi constitutionnelle de 1867* établit que la Constitution du Canada repose « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », la structure constitutionnelle qu'elle établissait à l'époque était déjà relativement éloignée du modèle de Westminster. Il s'agissait d'une structure tenant compte du contexte distinctif du nouveau pays. Comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada dans sa discussion sur le Sénat, « la chambre haute – appelée Sénat par les auteurs de la Constitution – a été créée sur le modèle de la Chambre des lords britannique, *mais adaptée au contexte canadien*[20] ». La même affirmation pourrait s'appliquer à la Constitution de façon plus générale : elle s'inspire de la Constitution du Royaume-Uni, sans en être la copie conforme, de manière à répondre aux besoins des Canadiens. Voici quelques exemples parmi les plus flagrants de l'adaptation de la Constitution :

- Contrairement au Royaume-Uni, qui était un pays centralisé et unitaire, le Canada a été constitué, à l'époque, comme une fédération de quatre provinces, chacune d'elle étant dotée de sa propre assemblée législative. Par la *Loi constitutionnelle de 1867*, les pouvoirs législatifs ont aussi été divisés entre le Parlement du Canada et les provinces. Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, cette mesure visait à reconnaître et à protéger les différences régionales : « Le principe du fédéralisme est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence[21]. »
- La nature fédérale du Canada se reflète aussi dans la façon distincte dont sa population est représentée au Parlement. Si la Chambre des communes – la chambre du peuple – a été chargée de se conformer au principe de la représentation proportionnelle (ou « représentation selon la population »), le Sénat incarne le fédéralisme en représentant les intérêts des régions et des provinces sans égard à leur poids démographique. Cette caractéristique de la version canadienne du gouvernement de Westminster, qui découle des négociations ayant mené à la Confédération, constituait un compromis nécessaire pour obtenir l'assentiment des trois colonies qui formeraient au départ le Canada[22].
- Le système de gouvernement du Royaume-Uni est fondé sur des règles non écrites et sur un ensemble de lois ayant évolué au fil des siècles. La version canadienne des principes de Westminster est plutôt fondée sur une Constitution écrite qui « favorise la certitude et la prévisibilité juridiques, et fournit les fondements et la

---

[20] *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 RCS 704, 2014 CSC 32, par. 15 [RENVOIS OMIS, NOS ITALIQUES].
[21] *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, par. 58.
[22] Janet Ajzenstat, « Le bicaméralisme et les architectes du Canada : les origines du Sénat canadien », sous la direction de l'honorable Serge Joyal, *Protéger la démocratie canadienne : Le Sénat en vérité*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 16-17.

pierre de touche du contrôle judiciaire en matière constitutionnelle[23] ». Ainsi, le Parlement britannique est l'autorité suprême au Royaume-Uni, tandis qu'au Canada, le Parlement a toujours été subordonné à la Constitution écrite qui, depuis 1982, comprend aussi la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*).

- Comme l'a observé la Cour suprême du Canada, le Sénat canadien, s'il est à certains égards calqué sur la Chambre des lords britannique du XIX[e] siècle, est aussi relativement différent de la chambre haute du Royaume-Uni. Comme la Chambre des lords britannique en 1867, le Sénat était au départ – et l'a presque toujours été depuis – composé presque exclusivement de parlementaires affiliés à un parti politique. Toutefois, étant donné qu'il n'y a jamais eu au Canada d'aristocratie foncière, le Sénat n'était pas composé, à l'époque, de pairs héréditaires, mais plutôt de membres nommés à vie qui respectaient certains critères relatifs à la propriété. Ici, les sénateurs sont nommés pour représenter les différentes régions du pays (et, au Québec, une division sénatoriale particulière)[24]. Pour terminer, si les pouvoirs législatifs du Sénat sont comparables aux pouvoirs que possédait la Chambre des lords au moment de la Confédération, la Chambre des lords a depuis perdu son veto absolu à l'égard des projets de loi. À la lumière de ces différences, M. David Smith est même allé jusqu'à déclarer que le « Sénat est original et son histoire diffère de la Chambre des lords », ce qui fait qu'il est « trompeur de dire que la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, et c'est ce que stipule la première ligne du préambule de la Loi constitutionnelle[25] ».

Outre ces différences, qui existent depuis la Confédération, le système parlementaire canadien évolue depuis 1867, tout comme la société canadienne. Le droit de vote, par exemple, a été accordé de façon graduelle, ce qui donne le droit de vote universel dont nous jouissons aujourd'hui pour participer aux élections du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. De plus, en 1929, le Comité judiciaire du Conseil privé a reconnu, dans l'affaire *Edwards c. Canada (Procureur général)*, l'admissibilité des femmes aux termes de l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce qui leur a donné accès à des nominations au Sénat[26]. Le changement le plus important s'est produit en 1982, à l'adoption de la Charte. Cet évènement a profondément transformé notre système de gouvernement, ayant « fait passer le système canadien de gouvernement de la suprématie parlementaire à la suprématie constitutionnelle[27] ». Pendant ce temps, comme on en parle plus loin, le système

---

[23] *Ibid.*, par. 53.

[24] Pour plus de renseignements, voir en général Ajzenstat, *supra* note 22, p. 3-34.

[25] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 1, *Témoignages*, 9 mars 2016.

[26] *Edwards v. Canada (Attorney General)*, 1929 CanLII 438 (UK JCPC). Le Comité judiciaire du Conseil privé a été, jusqu'en 1949, la plus haute cour d'appel civile au Canada [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

[27] *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, *supra* note 21, par. 72.

parlementaire du Royaume-Uni – le phare du modèle de Westminster – a aussi évolué considérablement, tout comme les autres parlements inspirés de ces principes.

Depuis la Confédération, le Sénat – à titre d'institution – a aussi fait preuve d'une capacité d'adaptation aux nouvelles réalités. Le cadre constitutionnel écrit qu'observe le Sénat a subi seulement des changements mineurs au cours des 150 dernières années – retraite obligatoire à 75 ans et ajout de sièges pour les nouvelles provinces et territoires – mais a néanmoins évolué de façon importante pour tenir compte des changements sociaux et constitutionnels plus vastes.

Un exemple important de cette évolution est la composition du Sénat, qui, modelée par les changements aux facteurs dont ont tenu compte les premiers ministres pour nommer les sénateurs, s'est modifiée au fil du temps pour mieux refléter la société canadienne et compenser les écarts de représentation au Parlement. Au nombre des améliorations les plus marquantes à la représentativité du Sénat, citons la nomination de la première femme au Sénat en 1930 puis du premier sénateur autochtone en 1958. Comme l'a fait observer la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* :

> Avec le temps, le Sénat en est [...] venu à représenter divers groupes sous-représentés à la Chambre des communes. Il a servi de tribune aux femmes ainsi qu'à des groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones auxquels le processus démocratique populaire n'avait pas toujours donné une opportunité réelle de faire valoir leurs opinions[28].

En outre, au fil des ans, le Sénat a raffiné son rôle de chambre de second regard attentif, le complément de la Chambre des communes élue. On considère en effet que le Sénat « apporte une contribution largement non partisane et hautement constructive au processus législatif[29] » en proposant des amendements constructifs aux projets de loi. Aujourd'hui, le Sénat perçoit son rôle à l'égard du processus législatif comme celui d'une chambre de révision. Ainsi, il propose des amendements de manière à améliorer les projets de loi, à corriger des incohérences ou d'éventuelles erreurs et à assurer la conformité des projets de loi à la *Charte* et à la Constitution.

Par ailleurs, le Sénat en est venu à exercer un rôle de surveillance du gouvernement. En tant que chambre du Parlement dont les pouvoirs législatifs ne sont assujettis qu'à des limites constitutionnelles mineures, le Sénat peut servir de contrepoids au

[28] *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, *supra* note 20, par. 16.
[29] C.E.S. Franks, « Le Sénat du Canada moderne », sous la direction de l'hon. Serge Joyal, *Protéger la démocratie canadienne : Le Sénat en vérité*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 192.

gouvernement, même en l'absence d'une fonction de confiance. Il a pris conscience de son statut d'organe complémentaire de la Chambre des communes élue démocratiquement et a mis à profit son rôle d'enquête pour surveiller efficacement les mesures législatives et les décisions de l'exécutif. Ainsi, le Sénat a publié diverses études de fond sur une multitude de questions qui préoccupent les Canadiens et a demandé aux gouvernements de fournir des réponses à ses recommandations. Ces travaux s'ajoutent à son engagement de répondre aux consultations publiques lancées par les gouvernements dans des dossiers particuliers. Comme l'a déclaré Lowell Murray, alors sénateur, le Sénat « permet surtout de freiner le pouvoir du Cabinet et de sa majorité aux Communes sans remettre en question la culture démocratique d'aujourd'hui ni aller à son encontre[30] ».

Après sa création, un autre aspect important de la place du Sénat au sein de la démocratie canadienne a émergé, soit son rôle d'enquête, qu'il mène principalement par l'entremise des comités permanents et des comités spéciaux. Dès les années 1960, le Sénat fut reconnu pour les enquêtes de ses comités, qui « portaient généralement sur des questions qui n'étaient pas abordées à la Chambre des communes, ce qui permettait aux sénateurs de se pencher sur des problèmes qui, autrement, n'auraient pas retenu l'attention du Parlement[31] ». Encore aujourd'hui, les comités sénatoriaux continuent de produire des rapports respectés et de haute qualité sur une grande diversité de sujets.

Le système parlementaire du Canada a toujours été relativement distinct de ses homologues de type Westminster et a continué d'évoluer à sa propre façon. Ainsi, au fil de leur évolution, les institutions fédérales du Canada ont toujours maintenu la prérogative royale, le gouvernement responsable, la neutralité de la fonction publique, le gouvernement représentatif ainsi que la présence d'une opposition.

De plus, le Comité est d'avis que les grands principes de Westminster énumérés ci-dessous demeurent au cœur du fonctionnement de l'organe législatif :

- le Parlement continue d'obliger l'organe exécutif à rendre des comptes, à déterminer sa composition et à constituer une tribune pour l'opposition;
- le gouvernement a besoin de la confiance de la Chambre des communes;
- le Sénat – à titre de seconde chambre d'un parlement de type Westminster, demeure un organe complémentaire qui fait partie intégrante du système de gouvernement canadien.

---

[30] Lowell Murray, « Le Sénat et ses détracteurs » dans l'hon. Serge Joyal, dir., *Protéger la démocracie canadienne: Le Sénat en vérité*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 148.
[31] Franks, *supra*, note 29, p. 166.

IV. LES GOUVERNEMENTS DE WESTMINSTER DANS LE MONDE

Sur la question de la tradition de Westminster, le Comité s'est intéressé à son application dans d'autres pays. Ainsi, le Comité a obtenu des témoignages sur le Parlement du Royaume-Uni ainsi que sur celui de l'Écosse. Le Comité a aussi examiné de quelle façon les principes de Westminster sont appliqués en Autralie et en Nouvelle-Zélande.

A. Le Royaume-Uni

Pour examiner le caractère souple et adaptable des principes de Westminster, rien ne sera plus convaincant que d'examiner le Parlement de Westminster lui-même qui, comme l'indique le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, a inspiré l'édification du Parlement du Canada.

C'est aux XIII^{e} et XIV^{e} siècles que le Parlement du Royaume-Uni s'est graduellement développé en tant qu'institution bicamérale en Angleterre. La Chambre des lords existe depuis cette époque (à l'exception d'une brève interruption après la Première révolution anglaise)[32]. Selon M^{me} Meg Russell, professeure, cette chambre est le produit d'une évolution plutôt qu'une création[33], son rôle, ses pouvoirs et sa composition ayant changé graduellement au fil du temps, sans constitution écrite pour l'aiguiller. Paradoxalement, elle y voit une source de durabilité :

> Sa capacité à s'adapter en a fait une chambre remarquablement résiliente. Elle ressort suffisamment intacte de chaque étape de son développement pour conserver l'image d'une chambre non réformée. Pourtant, elle a aussi beaucoup évolué[34].

Les membres de la Chambre des lords ne sont pas élus et conservent leur titre toute leur vie. Certains d'entre eux sont des « pairs héréditaires », dont le titre de noblesse leur est légué de façon héréditaire; d'autres encore sont des évêques. La vaste majorité d'entre eux sont toutefois des lords nommés à vie par le souverain sur l'avis du premier ministre. Les lords nommés à vie constituent une catégorie relativement nouvelle de lords, les premiers ayant été nommés à l'adoption de la *Life Peerages Act 1958*. Ils sont toutefois devenus prédominants depuis l'élimination de la plupart des sièges héréditaires par suite de l'adoption de la *House of Lords Act 1999*. Contrairement au

[32] Meg Russell, *The Contemporary House of Lords*, Oxford University Press, 2013, p. 15-8 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[33] Meg Russell, « The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience », sous la direction de Jörg Luther, Paolo Passaglia et Rolando Tarchi, *A World of Second Chambers*, Giuffrè Editore, 2006, p. 71 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[34] *Ibid.*, p. 65.

Sénat canadien, le processus ne prévoit aucune exigence à l'égard de la représentation régionale ou de la propriété[35].

La plupart des lords siègent à titre de membres de l'un des trois partis, mais beaucoup d'entre eux sont ce que l'on appelle des « crossbenchers », c'est-à-dire des lords sans affiliation politique[36]. En janvier 2018, sur les 795 pairs composant la Chambre des lords, 183 d'entre eux (23 %) étaient indépendants[37]. Selon un rapport d'une commission royale britannique portant sur la réforme de la Chambre des lords publié en l'an 2000, cette chambre ne pourrait pas fonctionner efficacement sans la participation des partis politiques, mais il « est néanmoins crucial qu'aucun parti politique ne puisse dominer la deuxième chambre[38] ». En ce qui concerne le processus de nomination, il convient de noter que le premier ministre recommande la nomination des pairs qui siégeront sur les bancs de l'opposition (par suite des recommandations formulées par les chefs des partis de l'opposition à la Chambre des communes)[39], de même que des « crossbenchers » (par suite des recommandations formulées par la Commission des nominations de la Chambre des lords)[40].

La Chambre des lords a considérablement évolué au cours du dernier siècle, pas seulement en ce qui concerne sa composition et le processus de nomination, mais aussi en ce qui concerne ses pouvoirs officiels. À titre d'exemple, dans les lois sur le Parlement (*Parliament Acts*) de 1911 et de 1949, on a remplacé le veto absolu des lords à l'égard des projets de loi par la simple capacité de repousser leur adoption. D'ailleurs, différentes conventions non écrites ont mis l'accent sur la retenue et la déférence dont doit faire preuve la Chambre des lords par rapport aux projets de loi adoptés à la Chambre des communes[41]. Par conséquent, comme le formule lord Norton of Louth, « [d]ans la pratique, les lords ne votent habituellement pas à la

---

[35] House of Lords Appointments Commission, *Criteria Guiding the Assessment of Nominations for Non-Party Political Life Peers* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[36] Russell, *The Contemporary House of Lords*, *supra* note 32, p. 101 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[37] Parliament of the United Kingdom, *Lords by party, type of peerage and gender* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[38] Royal Commission on the reform of the House of Lords, *A House for the Future: Royal Commission on the reform of the House of Lords*, 2000, p. 102 TRADUCTION.
[39] Les membres de la Chambre des lords sont nommés par la reine sur l'avis du premier ministre. Depuis 1997, cependant, lorsqu'il nomme un pair pour représenter un parti politique à la Chambre des lords, le premier ministre s'en remet à ce parti pour nommer une personne. Voir Meg Russell, « The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience » dans Jörg Luther, Paolo Passaglia et Rolando Tarchi, éd., *A World of Second Chambers*, Giuffrè Editore, 2006, p. 74.
[40] La Commission des nominations de la Chambre des lords, créée en 2000, est responsable de recommender les nominations de lords sans affiliation politique (« crossbenchers »), de même que d'approuver tous les pairs à vie nommés par les partis politiques. Voir House of Lords Appointments Commission, *About Us*.
[41] Russell, *The Contemporary House of Lords*, supra note 32, p. 83-4.

deuxième lecture d'un projet de loi du gouvernement qui constitue le programme de la session[42] ». Si « la Chambre des communes s'entend sur la fin, [les lords] se pencheront davantage sur les moyens[43] ».

B. L'Australie

Le Parlement de l'Australie est, à l'instar de celui du Royaume-Uni, un autre exemple de la souplesse des principes de Westminster. Contrairement au Royaume-Uni, l'Australie est toutefois un État fédéral assujetti à une constitution écrite.

Le Sénat de l'Australie existe depuis la création de la fédération australienne, en 1901. Sa composition et ses pouvoirs sont établis par la *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* et, si les dispositions constitutionnelles applicables au Sénat sont passablement les mêmes depuis 1901, le statut et le mode de fonctionnement du Sénat ont beaucoup changé depuis[44].

Les sénateurs australiens sont directement élus pour un mandat de six ans, alors que les députés élus à la Chambre des représentants peuvent siéger pendant des mandats d'au plus trois ans. Dans chacun des États australiens, 12 sénateurs sont élus conformément à un système de représentation proportionnelle; les territoires en élisent deux[45]. Lorsqu'on examine les changements quant au rôle et à la composition du Sénat au cours du XX^{e} siècle, l'adoption en 1949 du système proportionnel pour l'élection des sénateurs a marqué un tournant qui, graduellement, a mené à des différences entre la composition du Sénat et celle de la Chambre des représentants. Par conséquent, le Sénat a acquis un rôle beaucoup plus actif à l'égard de l'examen des projets de loi et de la surveillance du pouvoir exécutif[46].

Le Sénat australien est considérablement plus puissant que la Chambre des lords. La Constitution de l'Australie restreint le pouvoir du Sénat, mais les restrictions, sur papier et dans la pratique, sont minimes, et le consentement du Sénat est nécessaire à l'adoption de tous les projets de loi[47]. Ce choix était délibéré : les auteurs de la

---

[42] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 8, *Témoignages*, 5 avril 2017.
[43] *Ibid.*
[44] Bruce Stone, « The Australian Senate: Strong Bicameralism Resurgent » sous la direction de Jörg Luther, Paolo Passaglia et Rolando Tarchi, *A World of Second Chambers*, Giuffrè Editore, 2006, p. 534-6 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[45] Rosemary Laing (sous la direction de), *Odgers' Australian Senate Practice* ***(révision, Harry Evans)***, 14th ed., Department of the Senate, 2016, p. 32 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[46] Stone, *supra* note 44, p. 537.
[47] *Ibid.*, p. 557. Le Sénat ne peut produire de projets de loi fiscaux ou de projets de loi de crédits et ne peut amender certains types de projets de loi fiscaux et de projets de loi de crédits, mais il peut renvoyer

Constitution souhaitaient offrir au pays une seconde chambre forte qui représenterait les États et les territoires et qui se rapprocherait davantage du Sénat des États-Unis que de la Chambre des lords britannique, à l'intérieur toutefois d'un système de cabinet britannique ou de gouvernement responsable[48].

C. La Nouvelle-Zélande et l'Écosse

Nous avons vu que les secondes chambres des parlements de type Westminster sont très variées, comme en font foi le Sénat de l'Australie et la Chambre des lords du Royaume-Uni. Certains parlements de type Westminster n'ont même pas de seconde chambre. La Nouvelle-Zélande, par exemple, a aboli sa chambre haute (Legislative Council) en 1950, et son Parlement est donc maintenant monocaméral[49].

Le Parlement de l'Écosse est aussi monocaméral. Le Comité a eu le privilège d'entendre le témoignage de son président, le très honorable Ken Macintosh, député, ainsi que le témoignage de son greffier et directeur exécutif, Sir Paul Grice, sur la façon dont l'Écosse vit la tradition de Westminster.

Avant 1707, l'Écosse avait son propre Parlement, distinct de celui de l'Angleterre. Suite à l'union des deux pays, les deux organes ont été remplacés par le Parlement du Royaume-Uni, et ce n'est qu'en 1999, à la suite d'un référendum, que le Parlement de l'Écosse a été rétabli[50]. Le Parlement monocaméral moderne de l'Écosse dispose de compétences législatives à l'égard des affaires dont la responsabilité lui a été cédée par le Royaume-Uni conformément à la *Scotland Act 1998* et à la *Scotland Act 2012*. Conformément à la *Scotland Act 2016*, le Royaume-Uni cédera bientôt d'autres compétences.

Le Parlement de l'Écosse compte 129 députés appartenant à cinq partis politiques[51]. Le seul député sans affiliation politique est le président. Les députés sont élus selon un système mixte avec compensation proportionnelle – 73 députés sont élus selon le système uninominal majoritaire à un tour et 56 députés sont élus selon un scrutin de

---

les projets de loi à la Chambre des représentants et insister pour que des amendements soient effectués (voir Laing, *supra* note 45, p. 31).

[48] Laing, *supra* note 45, p. 2-3.

[49] Parlement de la Nouvelle-Zélande, *Parliament Brief: What is Parliament?* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

[50] Parlement de l'Écosse, *Staff Handbook – About the Scottish Parliament (Section 1)* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

[51] Parlement de l'Écosse, *Current MSPs* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

représentation proportionnelle[52]. Il n'existe aucune opposition officielle, mais tout parti ne formant pas le gouvernement est un parti d'opposition.

Dans leur témoignage au Comité, le président, M. Macintosh, ainsi que Sir Paul Grice, ont clairement indiqué que l'édification de la structure parlementaire écossaise a bien sûr tenu compte des principes de Westminster, mais également d'autres sources d'inspiration, et que l'objectif a toujours été de trouver le système le mieux adapté à la situation unique du pays[53]. Le Parlement écossais moderne, comme celui de la Nouvelle-Zélande, est donc le fruit du choix délibéré de voir le système de Westminster comme un ensemble de principes à appliquer et à adapter en fonction du contexte, plutôt que comme un modèle unique et universel.

V. CONCLUSION

À la lumière des témoignages et des faits présentés au Comité, ce dernier considère que les grands principes suivants font partie intégrante des systèmes de gouvernement de type Westminster :

- la prérogative royale;
- le gouvernement responsable;
- les règles et procédures qui permettent de protéger et de gérer l'opposition;
- l'administration publique neutre;
- le gouvernement représentatif.

Pour ce qui est de l'organe législatif, le Comité a aussi cerné quatre principes qui définissent les Parlements de type Westminster :

- le rôle à l'égard de la reddition de comptes du pouvoir exécutif, de la détermination de sa composition et de la constitution d'une tribune pour l'opposition;
- la présence d'un pouvoir exécutif qui a besoin de la confiance de la chambre basse pour conserver sa charge;
- au sein d'un système bicaméral, la seconde chambre, ou chambre haute, n'est pas habilitée à prendre un vote de confiance, mais peut avoir de multiples rôles, notamment assurer la diversité de la représentation, la profondeur des délibérations et la fonction d'examen et de surveillance du pouvoir exécutif.

---

[52] Parlement de l'Écosse, *FAQs – MSPs* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
[53] Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, Fascicule n° 8, *Témoignages*, 17 mai 2017.

Ces listes ne doivent toutefois pas être vues comme exhaustives, puisque le système de Westminster n'impose pas de modèle qui scléroserait le fonctionnement parlementaire. Ce qui caractérise surtout les principes, c'est qu'ils évoluent et s'adaptent en fonction des réalités historiques, régionales et politiques propres à chaque cadre.

C'est assurément ce qui s'est produit avec les institutions parlementaires canadiennes. Le système en place au Canada depuis 1867 n'a jamais été identique au système de Westminster originel, mais les principes fondamentaux qui sous-tendent ce dernier demeurent au cœur de la démocratie canadienne moderne. La même affirmation s'applique à d'autres parlements de type Westminster dans le monde, qu'il s'agisse de celui de l'Écosse, de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande, y compris le Parlement du Royaume-Uni lui-même, qui a évolué considérablement depuis le moment où le Canada l'a pris pour modèle.

Les principes de Westminster continuent d'évoluer au fur et à mesure que les pays ayant hérité des institutions britanniques les adaptent à leurs besoins uniques; ils sont particulièrement souples et adaptables eu égard à la seconde chambre, qui est le miroir de la situation particulière du pays et de ses besoins uniques sur le plan de la représentation et de la surveillance législative. En ce sens, dans la mesure où le Sénat continue de jouer son rôle constitutionnel, à titre de chambre fédérale, en offrant un second regard attentif visant à améliorer les projets de loi, en demandant des comptes au gouvernement sur son programme et en représentant les régions et les minorités, il demeurera fidèle aux principes de la version canadienne du gouvernement de Westminster.

Compte tenu de ces conclusions, dans les limites de la Constitution, le Sénat a la liberté de penser sa modernisation avec ouverture, en se concentrant sur la façon dont il peut, à la lumière de l'évolution de sa composition, servir au mieux l'intérêt de la population canadienne – à titre de chambre de second regard attentif chargée d'améliorer les projets de loi; de mécanisme de surveillance du gouvernement; de représentant des intérêts des régions; de tribune indépendante pour l'examen des politiques; et d'espace d'expression des minorités et de ralliement de l'opposition.

ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS

Le 9 mars 2016	
À titre personnel	David E. Smith, chercheur émérite invité, Université Ryerson
Le 28 septembre 2016	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Peter Harder, C.P., Représentant du gouvernement au Sénat
Le 19 octobre 2016	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Claude Carignan, C.P., Leader de l'opposition
Le 26 octobre 2016	
À titre personnel	L'honorable sénateur Hugh Segal, ancien sénateur
Le 16 novembre 2016	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénatrice Elaine McCoy, facilitatrice, Groupe des sénateurs indépendants
Le 23 novembre 2016	
À titre personnel	David Docherty, président, Université Mount Royal Bruce Hicks, professeur adjoint, École d'affaires publiques et internationales de Glendon, Université York
Le 30 novembre 2016	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Joseph A. Day, Leader des libéraux au Sénat
Le 14 décembre 2016	
À titre personnel	Andrew Heard, professeur, Département de science politique, Simon Fraser University Philippe Lagassé, professeur agrégé, École d'affaires internationales, Carleton University

Le 8 février 2017	
À titre personnel	L'honorable Dan Hays, C.P., ancien Président du Sénat
Le 1er mars 2017	
À titre personnel	B. Thomas Hall (À titre personnel) Gary Levy, chercheur universitaire, Université Carleton
Le 29 mars 2017	
À titre personnel	Gary W. O'Brien, ancien greffier du Sénat
Le 5 avril 2017	
House of Lords	Lord Norton de Louth Le très honorable lord Wakeham DL
À titre personnel	Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London
Le 3 mai 2017	
À titre personnel	Adam Dodek, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan
Le 17 mai 2017	
Le Parlement écossais	Sir Paul Grice, greffier et directeur exécutif Le très honorable Ken Macintosh, député, président de séance